

法政大学学術機関リポジトリ

HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

# 自治体政策は社会環境の変化に対応しているか : 公共施設等総合管理計画と人口ビジョン・総合戦略 という2つの計画を事例として

著者	田中 富雄
出版者	法政大学地域研究センター
雑誌名	地域イノベーション
巻	9
ページ	95-108
発行年	2017-03-31
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10114/13243">http://hdl.handle.net/10114/13243</a>

# 自治体政策は社会環境の変化に対応しているか

## —公共施設等総合管理計画と

## 人口ビジョン・総合戦略という2つの計画を事例として—

三郷市役所 田中 富雄

### 要旨

近年、国から自治体に策定が要請され、多くの自治体において策定が進められた公共施設等総合管理計画と人口ビジョン・総合戦略という2つの計画の内容は、社会環境の変化に十分には対応できていない。今後、自治体政策が社会環境の変化に対応できるようにするためには、

地域学の試みなど政策形成能力の蓄積につながる方策が必要となる。

キーワード： 公共施設等総合管理計画  
人口ビジョン・総合戦略  
総合計画 政府間関係 地域学

## Are the Policies of Local Government Responding to the Changes in the Social Environment? : Cases from the Two Plans, “Comprehensive Management of Public Facilities,etc”, and “Population Vision & Comprehensive Strategy”

Misato City Office  
Tomio Tanaka

### Abstract

The Changes in Social Environment Cannot be Bealt with Sufficiently by the Contents of the Two Plans, “Comprehensive Management of Public Facilities,etc”, and “Population Vision & Comprehensive Strategy”, the Plans whose Development has been Advanced in Recent Years by Many Local Governments, as Requested by the Central Government. In Order to Enable the Policies of the Local Government to Respond to the Changes in the Social Environment in the

Future, it is Necessary to have the Measures that are Linked to what has been Acquired Over Time by Policy Formation Ability, such as the Attempts made by Regional Studies.

Keyword: Comprehensive Management of Public Facilities,Etc  
Population Vision & Comprehensive Strategy  
Comprehensive Plan  
Intergovernmental Relations  
Regional Science

## I 本稿の背景・目的・構成

戦後地方自治の蓄積の1つの到達点といえる1999年の地方分権一括法成立から17年が経過した。この17年の間に、日本の地方自治は、国から自治体への事務・権限の移譲や自治体に対する義務付け・枠付けの見直しなど一定の成果を上げてきた。しかしながら、まだ課題が残されているように思える。それは、政策が社会環境の変化との整合関係を問われている〔金井2012〕にもかかわらず、自治体政策の大きな要素の一つである自治体計画（自治体の策定する計画）のなかに、社会環境の変

化に対応できていない内容が見られるからである。

本稿では、そのことを近年その策定が国から自治体に要請され多くの自治体において策定が進められた公共施設等総合管理計画と人口ビジョン・総合戦略という自治体にとっても重要な2つの計画を事例とし、計画の内容が総合性（全体性）を確保できているかという視角から全国県庁所在市について確認することで明らかにする。また、そこに示される課題を克服するための方策についても考察を加える。

以下、本稿では、Ⅱにおいて公共施設等総合管理計画および人口ビジョン・総合戦略という2つの計画と、自

治体の最上位計画とされる総合計画（基本構想）について大要を確認する。ここで総合計画（基本構想）について確認するのは、本稿においては総合計画（基本構想）についても、2つの計画のかかわりで記述する部分があるからである。Ⅲにおいては、先行研究と分析手法を示す。Ⅳにおいては、公共施設等総合管理計画と人口ビジョン・総合戦略の社会環境の変化への対応状況を確認する。Ⅴにおいては、Ⅳにおいて示された状況について考察し、Ⅵを結語とする。

## Ⅱ 3つの計画とその策定状況

### 1 公共施設等総合管理計画

公共施設等総合管理計画については、2014年4月22日「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針の策定について」<sup>1)</sup>という通知文が、総務省から自治体宛に出されている。そこには、この通知が、地方自治法第245条の4第1項（技術的な助言）に基づくものであることが明示されている。通知文には別添として、「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」<sup>2)</sup>が示されている。

この指針によれば、公共施設等総合管理計画に記載すべき事項は図表1のとおりである。

ここには、人口見通しの記載が求められており、公共

施設等総合管理計画の人口ビジョン・総合戦略との計画間調整の必要性が示されているといえる。ただし、人口ビジョン・総合戦略について国が通知文を出したのは2014年12月27日となっている。

また、この通知文には、公共施設等総合管理計画を策定するにあたっての留意事項が示されている。そこに示されている項目は図表2のとおりである。しかしながら、図表1や図表2に示したように、公共施設等総合管理計画に記載すべき事項あるいは同計画策定にあたっての留意事項には、記載すべき事項の2(4)④に「耐震化の実施方針」という項目はあるものの、公共施設等について平常時の使用を意図するだけではなく非常時の使用を意図した計画内容とすることは示されていない。

なお、図表3に示すように、総務省の「公共施設等総合管理計画策定取組状況等に関する調査（結果の概要）」によれば、2016年4月1日現在、全都道府県・市区町村において、公共施設等総合管理計画の策定を予定している。2017年3月末までには、都道府県及び政令指定都市においては全ての自治体で、その他の市区町村においても99.4%の自治体において、公共施設等総合管理計画の策定が完了する予定となっている<sup>3)</sup>。

この公共施設等総合管理計画の策定にあたっては、計画策定に要する経費について、2014年4月からの3年間にわたり特別交付税措置（措置率2分の1）が実施されることになっている<sup>4)</sup>。義務教育施設をはじめとして

図表1 国が示す公共施設等総合管理計画に記載すべき事項

- |  |
|--|
| <p>1 公共施設等の現況及び将来の見通し</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 老朽化の状況や利用状況をはじめとした公共施設等の状況</li> <li>(2) 総人口や年代別人口についての今後の見通し（30年程度が望ましい）</li> <li>(3) 公共施設等の維持管理・修繕・更新等に係る中長期的な経費の見込みやこれらの経費に充当可能な財源の見込み等</li> </ul> <p>2 公共施設等の総合的かつ計画的な管理に関する基本的な方針</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 計画期間</li> <li>(2) 全庁的な取組体制の構築及び情報管理・共有方策</li> <li>(3) 現状や課題に関する基本認識</li> <li>(4) 公共施設等の管理に関する基本的な考え方 <ul style="list-style-type: none"> <li>①点検・診断等の実施方針</li> <li>②維持管理・修繕・更新等の実施方針</li> <li>③安全確保の実施方針</li> <li>④耐震化の実施方針</li> <li>⑤長寿命化の実施方針</li> <li>⑥統合や廃止の推進方針</li> <li>⑦総合的かつ計画的な管理を実現するための体制の構築方針</li> </ul> </li> <li>(5) フォローアップの実施方針</li> </ul> <p>3 施設類型ごとの管理に関する基本的な方針</p> |
|--|

（出典）総務省〔2014〕「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」から抜粋。

図表 2 国が示す公共施設等総合管理計画策定にあたっての留意事項

1	行政サービス水準等の検討
2	公共施設等の実態把握及び総合管理計画の策定・見直し
3	議会や住民との情報共有等
4	数値目標の設定
5	PPP/PFI の活用について
6	市区町村域を超えた広域的な検討等について
7	合併団体等の取組について

(出典) 総務省 [2014]「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」から抜粋。

図表 3 基礎自治体における公共施設等総合管理計画の策定状況

(2016 年 4 月 1 日現在)

区 分		回答数
回答数		1,741
策定予定あり		1,741
策定済み		411
未策定		1,330
(内)	2017 年 3 月までに策定完了予定	1,320
(内)	2017 年 4 月以降に策定完了予定	10
2017 年 3 月までに策定予定		1,731
策定予定なし		0

(注) 広域自治体では、同時点で 47 すべての都道府県が策定済み。

(総務省発表の「公共施設等総合管理計画策定取組状況等に関する調査 (結果の概要)」  
[<http://www.soumu.go.jp/iken/koushinhiyou.html>] をもとに筆者作成)。

市民生活に直結する公共施設にかかわる計画であると同時に、多額の財源を必要とし長期にわたる計画である。

## 2 人口ビジョン・総合戦略

人口ビジョン・総合戦略については、2014 年 12 月 27 日「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略及び市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略の策定について」<sup>5)</sup>という通知文が、内閣官房から自治体宛に出されている。そこには、公共施設等総合管理計画の場合と同じように、この通知が、地方自治法第 245 条の 4 第 1 項 (技術的な助言) に基づくものであることが明示されている。そして別紙には、人口ビジョンの位置づけ及び対象期間とともに、図表 4 に示すように人口ビジョンに記載すべき事項が示されている。

そこでは、人口 3 区分の表記は数度にわたりみられるものの、それ以外の区分方法については明示されていない。人口ビジョン・総合戦略の策定にあたっては、2015

年 1 月に内閣府地方創生推進室から示された「地方版総合戦略策定のための手引き」<sup>6)</sup>にもとづき各界からの意見聴取を行うこととしている。多くの自治体において、産官学金労言、女性、若者、高齢者など多様な主体による意見交換やヒアリングが実施された<sup>7)</sup>。

なお、図表 5 に示すように、2016 年 4 月 19 日に内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局が発表した「地方人口ビジョンおよび地方版総合戦略の策定状況」<sup>8)</sup>によれば、2016 年 3 月までに都道府県の全てと市町村の 99.8%が人口ビジョンを策定することとしている。

人口ビジョン・総合戦略は、2015 年の途中段階において人口ビジョン・総合戦略が策定されていることが要件となる交付金制度が新たに運用されるなど、その制定の促進策が講じられている。

人口ビジョン・総合戦略は、自治体のあらゆる計画に影響を与えともいえる人口見通しを人口減少防止策とともに示す計画である。

図表 4 国が示す人口ビジョンに記載すべき事項

## (1) 人口の現状分析

## ア 人口動向分析

各地方公共団体における、各種の人口動向分析の結果を記載する。具体的には、平成 26 年 10 月 20 日の説明会において提示した分析の考え方及びデータ等を参考にして、総人口や年齢 3 区分別人口等の推移、出生、死亡及び移動（転入及び転出）の推移等に関する動向分析を行い、その結果を記載する。その他、産業別の就業状況や雇用状況など人口動向に関連する事項等についても分析し、記載することが望まれる。

## 【人口動向分析の例】

## ① 総人口の推移と将来推計

## ② 年齢 3 区分別人口の推移と将来推計

※年齢 3 区分とは、年少人口（0 歳～14 歳）、生産年齢人口（15 歳～64 歳）、老年人口（65 歳以上）の 3 区分のことをいう。

## ③ 出生数、死亡数、転入数及び転出数の推移

## ④ 総人口の推移に与えてきた自然増減（出生と死亡の差により生じる増減をいう。以下同じ。）及び社会増減（転入と転出の差により生じる増減をいう。以下同じ。）の影響

## ⑤ 性別・年齢階級別の人口移動の状況

## ⑥ 地域間の人口移動の状況

・都道府県にあっては、都道府県間の人口移動の状況及び都道府県内の市町村（特別区を含む。以下同じ。）間の人口移動の状況

・市町村にあっては、他の市町村との人口移動の状況

※市町村間の人口移動については、内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局から平成 24 年、25 年の 2 か年分のデータを平成 27 年 1 月に提供する予定である。

## イ 将来人口の推計と分析

社人研の「日本の地域別将来推計人口（平成 25 年 3 月推計）」、民間機関による地域別将来人口推計、地方公共団体による独自の将来人口推計等、既存の将来人口推計を活用して、対象期間終期までの当該地方公共団体における将来人口の分析を行い、その結果を記載する。

## 【既存の将来人口推計を活用した分析の例】

## ① 出生率や移動率などについて仮定値を変えた人口推計における、総人口、性別・年齢階級別人口の比較

## ② 将来人口に及ぼす自然増減・社会増減の影響度

## ウ 人口の変化が地域の将来に与える影響の分析・考察

人口の変化が、将来の地域住民の生活や地域経済、地方行政に与える影響について分析又は考察を行い、その結果を記載する。

## 【人口の変化が地域の将来に与える影響の分析・考察例】

## ① 小売店など民間利便施設の進出・撤退の状況

## ② 地域の産業における人材（人手）の過不足状況

## ③ 公共施設の維持管理・更新等への影響

## ④ 社会保障等の財政需要、税収等の増減による地方公共団体の財政状況への影響

## (2) 人口の将来展望

## ア 将来展望に必要な調査分析

人口の将来を展望するに当たっては、地域住民の結婚・出産・子育ての希望や、地方移住に関する希望などを実現する観点を重視することが重要である。

このため、各地方公共団体においては、関係機関の協力を得つつ、以下のような調査分析を行うことが望まれる。

## 【将来展望に必要な調査分析の例】

## ① 住民の結婚・出産・子育てに関する意識・希望

※都道府県別の住民の結婚・出産等に関する意識・希望の調査結果については、内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局から平成 27 年 1 月頃に提供する予定である。

## ② 地方移住の現状や希望状況（UIJ ターン、子育て期・退職期の移住など）

## ③ 高校、専門学校、大学等卒業後の地元就職率の動向や進路希望状況



## ④経済的・社会的・文化的に一体性を有する圏域を単位とする地域連携に関する調査

## イ 目指すべき将来の方向

(1) の人口の現状分析及び (2) アの調査分析の結果を踏まえ、地方公共団体ごとに現状と課題を整理し、人口に関して目指すべき将来の方向を提示する。

## ウ 人口の将来展望

国の長期ビジョンを勘案しつつ、(2) イで提示した将来の方向を踏まえた自然増減や社会増減に関する仮定を置き、総人口や性別・年齢3区分別人口といった人口等を展望し、その結果を記載する。

その際、都道府県と市町村とで、将来展望の考え方、自然増減や社会増減等の推計の方法等について、十分に意見交換、協議を行うことが望まれる。

また、人口の将来展望の期間としては、対象期間の終期だけでなく、地方版総合戦略との関連性を考慮して、2020年の時点について記載するとともに、例えば10年ごとなど、対象期間中の中間時点についても記載することが望まれる。

(出典) 内閣官房 [2014] 「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略及び市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略の策定について」。

図表 5 人口ビジョン・総合戦略の策定状況

(2016年4月1日現在)

	人口ビジョン				総合戦略			
	2015年10月 末までに策 定(①)	①以降12月 末までに策 定(②)	②以降3月 末までに策 定(③)	未策定	2015年10月 末までに策 定(①)	①以降12月 末までに策 定(②)	②以降3月 末までに策 定(③)	未策定
都道府県 (全47)	39	3	5	0	38	4	5	0
市区町村 (全1,741)	758	201	779	3	729	189	819	4

(内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局 [2016] が発表した「地方人口ビジョン及び地方版総合戦略の策定状況」をもとに筆者作成)。

### 3 総合計画（基本構想）

基本構想は、1969年の地方自治法改正により基礎自治体には策定が義務づけられていた。2011年の地方自治法改正により策定の義務づけがなくなり、策定するか否かは自治体の判断に委ねられている。当該自治体の制定する自治基本条例や議会基本条例に制定根拠を規定する事例も増加している。

基本構想には、自治体の最上位計画の位置づけ、計画期間、まちづくりの理念、将来都市像、都市構造図、計画人口、施策の大綱などが定められていることが多い。基本計画および実施計画と合わせて3層構造を形成することが多く総合計画と呼ばれる。総合計画の計画期間は5年、8年、10年等のものが見られる [佐藤 2013]。

1969年の地方自治法改正から50年近くが経過し、この間に基本構想や基本構想を含む総合計画については、全国自治体においてさまざまな取り組みがなされ、多様

な総合計画（基本構想）が生まれてきている<sup>9)</sup>。また、その策定にあたっては、各界の代表を交えた審議会をはじめ、さまざまな参加の手法が実践されている<sup>10)</sup>。

近年は、行政評価と連動するなどして、その進行管理を行う取り組みも広がってきている [佐藤 2013]。しかしながら、一方では画餅に終わると指摘されることもある。

## III 先行研究と分析手法

### 1 先行研究

自治体が社会環境の変化に対応してきた事例について紹介する先行研究としては、人口抑止を行うことを総合計画に位置づけ実践してきた武蔵野市を紹介する大矢野 [2015]、小森 [2015] などの研究がある。また、厳

しい環境を乗り越えまちづくりに取り組んだ事例を紹介した田村 [1983] [1987] [1999] [2005] [2006a] [2006b]、松下編 [1986]、森編 [1988] などの研究がある。崎山 [2000] は地域学の視角からの研究である。議会の果たす役割に焦点をあてたものとしては神原 [2008]、高度成長期の負の側面に焦点をあてたものとしては宮本 [2014] の研究がある。自治体政策法務の視角からは磯崎 [2012] の研究がある。

これらの先行研究は、自治体の果たす役割の大きさと責任の重さをあらためて示すとともに、一方では、自治体が社会環境の変化に対応することは容易でないことを示している。例えば、田村は、2000 年から地方分権一括法も施行されたが、都市計画、まちづくりに携わる人々にとっては、いかにしてより良い都市をつくってゆくかの実践的な手法が求められる。そこには、単なる知識ではなく、総合的に発想し、それに基づいて行動できる知恵と、地域を愛する思いと、障害にあっても負けない気力と、これを突破できるエネルギーが必要なことを指摘している [田村 2006b]。そこでは、「総合的に発想し」という言葉から田村が政策においては「総合性」が必要なことを指摘していると見ることができる。

秋吉は、政策問題には複雑性という特性があり、容易く解決できる問題ではないとし、この複雑性を構成するものとして、全体性、相反性、主観性、動態性という 4 つの特性をあげている。このうち全体性について、個別の問題は他の政策問題と相互に関連しているため、それらの問題との関連性を踏まえたうえで、大きな 1 つのシステムとして検討しなければならないということであるとしている [秋吉 2010]。この全体性についての秋吉の指摘は、田村が横浜市で実践した公害防止協定や宅地開発指導要綱などの取り組み [田村 2006b] を振り返るとき、田村のいう総合性と重なるところがあるものと捉えることができよう。自治体には、総合性（全体性）を確保しながら政策を社会環境の変化に対応し変容させていくことが常に求められているのである。このことを踏まえ本稿においては、自治体政策が社会環境の変化に対応しているか否かを「自治体政策が総合性（全体性）を持っているか否か」で捉えることとし、自治体政策の事例として 2 つの計画を取り上げる。

自治体が社会環境の変化に対応していないことについては、人口減少が見込まれているにもかかわらず、人口計画などにおいて高度成長期の残像を残した計画もかつてはかなり見られたところである。そのような自治体の中には、今日地域運営が厳しい状況に陥っているところもある。このことを踏まえれば、自治体政策は社会環境の変化に対応できている場合と対応できていない場合があることをあらためて確認することができよう。

本稿で取り上げる公共施設等総合管理計画と人口ビジョン・総合戦略という 2 つの計画は、自治体の計画体系においても大きな影響を与えるものである。市の最上位計画である総合計画を見直す場合において、その見直しに一定の影響を与えることも見込まれる。そのようなことから、これら 2 つの計画が社会環境の変化に対応していることが求められている。しかしながら、これら 2 つの計画の内容について、社会環境の変化に対応しているかという視角から分析を試みた研究は管見の限りみあたらない。

なお、本稿において、これら 2 つの計画を取り上げたのは、国からの要請により全国自治体において計画の策定・公表が行われており分析データの取得が可能であることと、これら計画の策定が近年において行われていることから直近における自治体政策の社会環境の変化への対応状況を把握するには優れたデータになり得るとの見通しによる。

## 2 分析手法

本稿では、自治体政策が社会環境の変化に対応しているか（＝自治体政策が総合性（全体性）を確保しているか）を確認するにあたり、2 つの計画のうち、公共施設等総合管理計画では、公共施設等を平常時の利用だけではなく非常時の利用も意図した内容としているかについて全国県庁所在市の状況を確認する。人口ビジョン・総合戦略では、人口区分が従来からの人口 3 区分なのか、あるいは 4 区分などの工夫・独自性がみられるかについて全国県庁所在市の状況を確認する。

前者については 1995 年の阪神・淡路大震災や 2011 年の東日本大震災を経て、自治体においても非常時対応の必要が強く指摘されてきたことから、その対応についても地域防災計画などの防災を主とする計画に位置づけるだけでなく、公共施設等総合管理計画に位置づけることも自然であると思われることにある。労働力人口の減少に伴う税収減や高齢化の進行に伴い増大する福祉関係経費など厳しい財政状況の続くことが予測される今日、災害時にだけ使用される施設を整備し維持することは容易ではない。大規模な災害発生時には、BCP（業務継続計画）に基づき継続させる業務が制限（縮小）されることになるが、そのことも踏まえながら災害時に必要となる避難所などの位置づけをした公共施設を平常時の利用をしながら限られた財源の中でいかに確保していくかという視角からも可視化される公共施設等総合管理計画が必要となろう。

後者については、国勢調査がはじめて実施された 1920 年時点での平均寿命が男性 42.06 歳、女性 43.20 歳であるのに対し、2010 年時点での平均寿命は男性 79.55 歳、

女性 86.30 歳となっている<sup>11)</sup>。学歴も義務教育終了後は就業することの多かった時代から高等学校への進学率が 9 割を超え、大学への進学率も約 50% となっている現在とでは、労働力人口の 15 歳から 64 歳までという年齢区分は、適切な区分なのかという疑義を持つことが自然であると考えることによる。65 歳以上の老年人口についても、75 歳以上人口について後期高齢者の概念が導入されて久しい今日、一つの括りでよいのかという指摘があり得る。既に高齢者保健福祉医療計画や介護保険計画などの分野においては、75 歳以上の年齢区分を用いている。市民の生活実態やニーズも、人口 3 区分よりも 4 区分に近い形で分かれているといえよう。そのことは、後期高齢者を主な対象とする介護付き老人ホーム等の施設立地が増加している状況からも明らかである。

本稿では、公共施設等総合管理計画については公共施設等を平常時の利用だけでなく非常時の利用も意図した内容としているのかについて、人口ビジョン・総合戦略については人口区分が従来からの人口 3 区分なのか、あるいは 4 区分などの工夫・独自性がみられるのかについて、全国県庁所在市の公共施設等総合管理計画と人口ビジョン・総合戦略がどのように対応しているのかを確認することで、自治体政策が社会環境の変化に対応しているかを確認する。これら 2 つの確認項目はⅢ 1 においてみた田村や秋吉の指摘する政策に求められる総合性（全体性）、一例えば、平常時にも非常時にも対応できる公共施設の総合性（全体性）や年齢区分における個別計画間の総合性（全体性）―を確認することができる。

2 つの計画については、国からの強い要請に基づいて策定されているが、前段で示した 2 つの確認項目については、少なくとも明示的には要請されていない（資料 1、2、4）。国から明示的に要請されれば自治体は従来の基本構想策定や情報公開条例制定のように多くの自治体で取り組まれることが予測されるが、2 つの計画における本稿での 2 つの確認項目については、国から明示的には計画内容として要請されていない。このことは、自治体が主体的に自らの政策が社会環境の変化に対応しているか否かを把握することに、2 つの確認項目が役立ち得ることを示しているといえる。

## Ⅳ 公共施設等総合管理計画と人口ビジョン・総合戦略の社会環境の変化への対応状況

### 1 公共施設等総合管理計画の社会環境の変化への対応状況

ここでは、全国県庁所在市における公共施設等総合管

理計画が、公共施設等を平常時の利用だけでなく非常時の利用も意図した内容とすることの方向性を示した計画となっているかを確認する。結果は、図表 6 のとおりである。2016 年 3 月末時点において、非常時の利用を意図した記述が濃淡はあるもののみられる。政令指定都市においては約 45%、そのうち旧五大都市は 60% である。旧五大都市を除いた政令指定都市は約 33% となっている。政令指定都市を除いた自治体は約 19% となっている。ここからは、旧五大都市の社会環境の変化への対応が高い率を示していることがうかがえる。

地域別には関西圏の自治体において、非常時の利用を意図した記述のある比率が高くなっている。

策定期別には、2016 年 1 月末までに策定した自治体のうち環境の変化に対応している自治体が約 32%、対応できていない自治体が約 68% となっている。2016 年 2 月から 3 月末までの間に策定された計画における社会環境の変化への対応状況については、対応している自治体が 25%、対応できていない自治体が 75% となっている。ここでは、策定期の遅い計画が早い計画よりも社会環境の変化への対応において高い率を示してはいない。

なお、建物の耐震化などの防災対応についての記述があるだけでは、非常時の利用も意図した内容とすることの方向性を示した計画とみることはできない。そのため、このような計画については、社会環境の変化に対応できていない計画としている。

### 2 人口ビジョン・総合戦略の社会環境の変化への対応状況

人口ビジョン・総合戦略は、県庁所在市の全ての市において策定されている。そのうち人口区分が 3 区分となっている市は全体の約 33% である。政令指定都市においては約 47%、そのうち旧五大都市は 60% である。旧五大都市を除いた政令指定都市は 40% となっている。政令指定都市を除いた自治体では約 26% となっている。ここでも、旧五大都市の社会環境の変化への対応が高い率を示している。旧五大都市を除いた政令指定都市、政令指定都市を除いた自治体の順で、対応率が下がっていることもうかがえる。

地域別には、四国 4 県のすべての県庁所在市において、社会環境の変化への対応ができていないことが顕著である。また、山梨県、長野県を含めて東日本の県庁所在市での対応率が、西日本の県庁所在市での対応率を上回っている。

制定期別には、人口ビジョン・地方版総合戦略を策定する場合に、1 千万円を目安に地方創生先行型交付金の上乗せ交付金の交付を受けられる要件である 2015 年 10 月 30 日までに人口ビジョン・総合戦略を策定<sup>12)</sup>した



図表 6 2つの計画における社会環境の変化への対応状況（県庁所在市）

(2016年7月1日現在)

県庁所在市名	(A) 公共施設等総合管理計画における施設の非常時利用を意図した記述の有無 (( )内は、計画策定年月(西暦下2桁と月2桁)を示す)	(B) 人口ビジョンにおける人口区分の工夫・独自性についての記述の有無 (( )内は、計画策定年月(西暦下2桁と月2桁)を示す)	備 考
札幌市	—	× (1601)	政令指定都市
青森市	× (1602)	× (1510)	
盛岡市	× (1502)	× (1510)	
仙台市	○ (1403)	○ (1603)	政令指定都市
秋田市	—	○ (1602)	
山形市	× (1602)	○ (1602)	
福島市	—	× (1510)	政令指定都市
水戸市	—	○ (1602)	
宇都宮市	—	× (1510)	
前橋市	× (1508)	× (1603)	
さいたま市	× (1403)	× (1511)	政令指定都市
千葉市	× (1505)	○ (1603)	政令指定都市
横浜市	○ (1503)	○ (1511)	政令指定都市 旧五大都市
新潟市	○ (1507)	× (1510)	政令指定都市
富山市	—	○ (1509)	
金沢市	—	× (1510)	
福井市	× (1602)	× (1512)	
甲府市	○ (1603)	○ (1603)	
長野市	—	○ (1602)	
岐阜市	—	× (1512)	
静岡市	× (1503)	× (1510)	政令指定都市
名古屋市	× (1103)	○ (1603)	政令指定都市 旧五大都市
津市	—	× (1603)	
大津市	—	× (1510)	
京都市	○ (1503)	× (1509)	政令指定都市 旧五大都市
大阪市	× (1512)	× (1603)	政令指定都市 旧五大都市
神戸市	○ (1603)	○ (1510)	政令指定都市 旧五大都市
奈良市	○ (1502)	× (1510)	
和歌山市	× (1603)	× (1510)	
鳥取市	× (1512)	○ (1509)	
松江市	× (1603)	× (1510)	
岡山市	—	× (1510)	
広島市	—	× (1603)	政令指定都市
山口市	× (1508)	○ (1510)	
徳島市	—	× (1512)	
高松市	× (1412)	× (1510)	
松山市	—	× (1601)	
高知市	× (1509)	× (1510)	
福岡市	× (1306)	○ (1510)	政令指定都市
佐賀市	—	× (1510)	
長崎市	× (1602)	× (1603)	

熊本市	—	○ (1603)	政令指定都市
大分市	○ (1503)	× (1603)	
宮崎市	—	× (1510)	
鹿児島市	—	× (1512)	
那覇市	× (1503)	× (1603)	
県庁所在市	46	46	東京都を除く 政令指定都市を含む
○	8	15	
×	19	31	
—	19	0	
政令指定都市	15	15	旧五大都市を含む
○	5	7	
×	6	8	
—	4	0	
旧五大都市	5	5	
○	3	3	
×	2	2	
—	0	0	
政令指定都市以外の市	31	31	
○	3	8	
×	13	23	
—	15	0	
県庁所在市 (時点別状況)	(2016 年 1 月末時点) ○ 6 自治体 × 13 自治体 (2016 年 2 月～3 月) ○ 2 自治体 × 6 自治体	(2015 年 10 月末時点) ○ 5 自治体 × 17 自治体 (2016 年 1 月末時点) ○ 6 自治体 × 24 自治体 (2016 年 2 月～3 月) ○ 9 自治体 × 7 自治体	

(注 1) (A) の列について「○」は非常時利用についての記述があること、「×」はそのことについての記述がないこと、「—」は計画が未策定であることを示す。

(注 2) (B) の列について「○」は人口区分について工夫された・独自性のある記述があること、「×」はそのことについての記述がないことを示す。

(各市ホームページへの公表資料をもとに筆者作成)

自治体における、この計画における社会環境の変化への対応状況については、対応している自治体が約 23%、対応できていない自治体が約 77%となっている。2016 年 1 月末までに策定した自治体における対応は、対応している自治体が 20%、対応できていない自治体が 80%となっている。2016 年 2 月から 3 月末までに策定された計画における社会環境の変化への対応状況については、対応している自治体が約 56%、対応できていない自治体が約 44%となっている。ここでは、策定期間が遅い計画が早い計画よりも社会環境の変化への対応が高い率を示している。

### 3 2つの計画の社会環境の変化への対応状況について 公共施設等総合管理計画と人口ビジョン・総合戦略と

いう 2つの計画およびその社会環境の変化への対応状況からは、次のような類似点と相違点が見えてくる。

類似点は、いずれも国の財政制度が期限内の計画策定を条件に支援策として用意されており、国の支援策の状況に応じて自治体の政策が形成され実施されていることである。相違点は、公共施設等総合管理計画の基礎自治体における策定状況が 2016 年 4 月 1 日時点で 23.6%となっているのに対して、人口ビジョンは国からの計画策定要請が公共施設等総合管理計画よりも 8 カ月遅かったにもかかわらず 2016 年 3 月末時点において基礎自治体の 99.8%で策定されていることである。

2つの計画の策定率に相違があることについては、以下の理由によることが考えられる。公共施設等総合管理計画については、2014 年 10 月に自治財政局財務調査課

が発表した同年10月1日現在の「公共施設等総合管理計画の基礎自治体における策定状況」<sup>13)</sup>によれば、2016年4月1日時点での策定完了予定基礎自治体は1741のうち553であり31.8%となっていた。この1年半の間に策定することを予定していた基礎自治体の25.7%が策定を先延ばししたことになる。もともと国から自治体に対するこれら2つの計画についての策定要請は、公共施設等総合管理計画策定についての要請が2014年4月22日であり、人口ビジョン策定についての要請が2014年12月27日となっている。公共施設等総合管理計画策定についての要請があつてから8カ月後に人口ビジョン策定についての要請があつたのである。前者は総務省から、後者については内閣官房および内閣府からである。いずれの省庁とも全国自治体にとっては関わりの深い省庁であり、自治体が各省庁との関係の深浅を思慮したことで策定状況に差が出ているとみることはできない。

人口ビジョン・総合戦略の策定スピードが公共施設等総合管理計画の策定スピードを上回ったのは、公共施設等総合管理計画の財政支援が、2017年3月までに計画を策定すれば2016年3月までに策定された場合と同様であるのに対して、人口ビジョン・総合戦略への国の財政支援策は計画の策定期間が2015年10月なのか、2016年3月なのか、2016年4月以降なのかにより、上乗せ交付金や加速化交付金の申請要件を満たせるか否かの分水嶺となる内容であった。そのため、公共施設等総合管理計画の策定を2016年3月までとしていた基礎自治体の25.7%が策定を先延ばししたことにつながったのではない。このことは、自治体の合理主義的思考と柔軟性、そして中央政府に対する財源依存性を示しているといえよう。

## V 考察

### 1 社会環境の変化に対応した政策形成に求められる時間と政策形成力

本稿で取り上げた2つの計画のうち、公共施設等総合管理計画については公共施設等を平常時の利用だけではなく非常時の利用も意図した内容とすることの対応が、人口ビジョン・総合戦略については人口動態の変化に対応した人口区分についての対応が、それぞれ全国県庁所在市の策定状況からは十分に行われているとはいえないことが示された。限られた財源などの資源の範囲内で求められる非常時の利用を意図するという視角をもつ公共施設等の維持・整備の必要性や、従来の年齢3区分を超えた分析が求められている人口動態に自治体も気づいているものと思われる。では、自治体が、市民にとって身

近な地域の政府であるにもかかわらず、なぜ社会環境の変化に対応し切れていない計画内容となるのであろうか。

1つには、計画策定についての国から自治体への要請から目指される計画策定までの期間が短かったため、自治体側があるべき計画の策定に必要な人員等の資源投入ができなかったということが考えられる。公共施設等総合管理計画においては大きな傾向はみられなかったが、人口ビジョン・総合戦略においては、2016年2月から3月末までの2箇月の間に策定された計画は、それ以前に策定された計画よりも社会環境の変化への対応状況がかなり高くなっている。もう1つは、自治体が地域の政府として地域性、総合性、先端性という特長をもった政策形成能力を十分には確保できていなかったということが考えられる。自治体政策が社会環境の変化に対応するためには、不十分な時間であっても一定水準の政策を形成する力が求められている。

計画策定に必要な適正な時間と計画を策定するための能力、どちらか一方が欠けても社会環境の変化に対応した政策形成ができないことになる。2つの計画にみられる国から自治体への計画策定要請は、自治体の横並び競争につながり得る。通常、自治体は国からの要請内容や他の自治体との相互参照を経て計画を策定することになる<sup>14)</sup>が、2つの計画策定においては、国からの要請を技術的助言の内容の妥当性も咀嚼・検討しながら他の自治体との相互参照を行い、自らの政策の総合性（全体性）を確保するために必要となる一定の時間（＝社会環境の変化に対応するための時間）と政策形成力が自治体には不足していたと見ることができる。

### 2 自治体と国の政府間関係における権力の非対称と自治体に求められる政策形成力

2000年分権改革で上下主従から対等平等になったとされる国と自治体の政府間関係については、従来から集権・分権軸での議論だけではなく分離・融合軸を踏まえたモデル〔天川1983〕、相互依存モデル〔村松1988〕、超過負担の問題〔飯尾2007〕、権力の非対称〔金井2015〕、国策に自治体を動員する手段としての地方財政〔平岡2015〕、琉球型政府間関係モデル〔金井2016〕などがこれまで議論されてきた。これらの議論のうち本稿に関しては、金井の「独立」または「自立」した意思決定主体であるということと権力がシンメトリー（対称）であるということは、必ずしも同じではない。国と都道府県と市町村も、それぞれに「自立」した主体ではあるが、権力関係は対称的ではない。権力関係はアシンメトリー（非対称）であることが普通である。権力の大きな主体と権力の小さな主体がある場合、基本的に後者は前者が

言うことを呑まざるを得ないとの指摘〔金井 2015〕が説得力をもつ。

本稿で取り上げた公共施設等総合管理計画と人口ビジョン・総合戦略という2つの計画策定は、国法による策定義務ではなく、あくまでも国の要請に基づき自治体が策定する計画であるが、現実には、財政支援フレームとあいまって強力にその策定が進められている。自治体には、2つの計画のように急な計画策定の要請があったときに備え、あらかじめ総合計画を最上位計画とする自治体の計画体系を構築することとおして<sup>15)</sup>、政策の総合性（全体性）を確保するための政策形成力を備えておくことが求められている。

### 3 自治体の政策形成力を高める地域学

自治体が、自治体の計画体系を構築することとおして政策形成力を高めるためには、どうしたらよいのであろうか。自治体政策が地域性、総合性、先端性をもつ〔松下 1991〕ことから、自治体には政策形成のための基盤として、地域のことを学ぶ地域学〔崎山 2000〕の試みなど地域性、総合性、先端性を備えた政策形成につながる能力を蓄積するための方策が必要と思われる。先駆となった自治体の政策はその地域で研究され開発されたものである〔土山 2015〕ことが想起されよう。

自治体には、このような政策形成にかかわる能力の蓄積につながる取り組みをとって政策形成力を高めておくことが求められている。地域学の取り組みは自治体や国が謬を予防し、起きてしまった謬を早期に修正することにもつながり得る。全国で展開されている地域学の内容は多様であるが、「三郷学」にみられる「地域の歴史、地勢、産業、交通、文化、教育などの資源をあらためて確認し、それらの資源に学び、地域を取り巻く社会環境の変化を見据えつつ、地域の歩むべき方向性を常に考え行動する」<sup>16)</sup>という視角からの地域学の取り組みは、自治体が自治体として自らの進むべき方向性を決定するための政策を常に形成し得るという点において有益であろう。地域学は、地域の多様性を反映するものであることから、政策のもつ複雑性を構成する要素の1つである総合性（全体性）<sup>17)</sup>に正対し得る可能性をもち、自治体の政策形成力を向上させることにつながり得る。参加のハードルを下げるフレーミングや事前勉強会によるエンパワメントの効果〔長野 2015〕を高めることにもなる。

### 4 政策形成に必要な資源としての自治体職員(体制)

政策形成力、政策遂行力を職員が獲得し発揮するためには、どうしたらよいのであろうか。自治体の職員数は、総務省が毎年実施している地方公共団体定員管理調査の

結果によれば、1994 年をピークとして大きく減少してきている<sup>18)</sup>。この間にも、自治体行政機構の組織運営についての改善が行われたり、業務委託の推進や公共施設の民営化などの行政改革も進められてきた。しかしながら、大きな社会環境の変化に対応するには、環境が安定しているときよりも多くの投入資源が必要となる。政策制度のネットワークの存在を前提として成り立つ都市型社会〔松下 1991〕においては、人口減少社会という時代の転換期にあって、多様なアクターによる慎重な調整が必要とされる。自治体には一層大きな責任を果たすことが求められることになる、シビルミニマムの決定についての議論も複雑さを増すことであろう。これらのことは、従来にも増して地域の政府である自治体の政府機構を構成する自治体職員にも負担を課することになる。

職員の大幅な削減は、継承すべき業務遂行にあたっての知識や意識の連続性を断絶しかねない。のりしろ（余白）がなければペーパーをつなぎ合わせるができないように、職員組織（職員定数）のなかに適正なりのしろ（余裕）がなければ、職員の世代間をつなぐことの困難性が高まってしまう。職員が知識や意識を継承するためにも、一定ののりしろを含めた職員体制が必要となる<sup>19)</sup>。そのような体制を構築し維持することが、市民福祉の増進へとつながる自治体の政策形成力そして政策遂行力を構築することになる。

政策形成に一定規模の自治体職員（体制）が必要なことは、2つの計画における社会環境の変化への対応率が旧五大都市、その他の政令指定都市、その他の市の順で、職員数（体制）の大きい自治体ほど高くなっていることからもうかがえる。

### 5 自治体に求められる政策の質と統制

自治体の政策は市民福祉の増進に寄与するように統制されなければならない<sup>20)</sup>。本稿で取り上げた2つの計画については、自治体の将来と市民生活に大きな影響を与え得るものであるにも関わらず、その内容が社会環境の変化に対応しきれていない。計画の内容が、社会環境の変化に対応しきれていないことは、自治体の主要なアクター間での統制が機能しなかったことを示している。政策についての統制が機能し、政策の質の向上が図られることが求められている。このような、自治体を構成するアクターによる統制は次のように分類することができる。第1に住民から自治体政府の機関（議会や長など）とその補助機関である職員に対する統制である。第2に自治体政府の機関間での相互統制である。第3に機関内での相互統制である。

国による統制については、2つの計画の場合、計画を策定することについての要請と交付金等の関連施策によ



り、国の期待する期限までの計画策定は概ね達成された、あるいは概ね達成されることが見込まれよう。しかし、社会環境の変化に対応した内容（質）をもつ政策を形成するという意味においては、統制が十分には機能しなかったことが示された。

## VI 結語

本稿では、「自治体政策は社会環境の変化に対応しているか」という問いに答えることを政策のもつ「総合性（全体性）」という視角から試みた。具体的には、事例として公共施設等総合管理計画と人口ビジョン・総合戦略という2つの計画を取り上げ、公共施設等総合管理計画については公共施設等を平常時の利用だけではなく非常時の利用も意図した内容としているかについて、人口ビジョン・総合戦略については、人口区分が、従来からの人口3区分なのか、あるいは4区分などの工夫・独自性がみられるかについて、全国県庁所在市の状況をみてきた。そこでは、自治体の合理主義的思考と柔軟性、そして中央政府に対する財源依存性などから計画は策定されるものの、政策に求められる総合性（全体性）という視角からは、策定された計画が社会環境の変化に対応しているとは言い難い状況にあることを示した。

このような状況を克服するためには、自治体政策にかかわる市民、議会（議員）、行政（長、行政委員（会）、

職員）という主要アクターの統制力も含めた政策形成力の向上が問われてくる。そのとき、自治体政策が地域性、総合性、先端性という特長をもつことも踏まえ、本稿でとりあげた2つの計画策定のように、政策決定までの間に時間的制約がある場合であっても、的確に地域の視角から適正な政策形成ができる力を備えておくことの必要性も指摘した。

当面、自治体の取るべき対応は、本稿で取り上げた2つの計画を、総合計画を頂点とする自治体計画体系のなかで、社会環境の変化に対応したものに変更していくことである。そこには、「地域の歴史、地勢、産業、交通、文化、教育などの資源をあらためて確認し、それらの資源に学び、地域を取り巻く社会環境の変化を見据えつつ、地域の歩むべき方向性を常に考え行動する」という「三郷学」の取り組みに見られるような総合性（全体性）をもつ地域学の取り組みも必要とされるであろう。社会環境の変化に対応するという自治体政策の課題を認識しながら、必要な職員体制を整えたとともに地域学などの取り組みを政策形成過程にシステムとして組み込み政策形成力を高めておくことは、戦後地方自治の蓄積を一步前進させることにもつながり得る。

本稿では、2つの項目により自治体政策の社会環境の変化への対応について総合性（全体性）の視角から分析し考察を加えたが、他の視角からの検証もあり得るであろう。今後の課題としたい。

## 注

- 1) [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000287574.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000287574.pdf) [2016.8.26 確認]。
- 2) [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000287574.pdf#search='%E5%85%AC%E5%85%B1%E6%96%BD%E8%A8%AD%E7%A%D%89%E7%B7%8F%E5%90%88%E7%AE%A1%E7%90%86%E8%A8%88%E7%94%BB%E3%81%AE%E7%AD%96%E5%AE%9A%E3%81%AB%E3%81%82%E3%81%9F%E3%81%A3%E3%81%A6%E3%81%AE%E6%8C%87%E9%87%9D'](http://www.soumu.go.jp/main_content/000287574.pdf#search='%E5%85%AC%E5%85%B1%E6%96%BD%E8%A8%AD%E7%A%D%89%E7%B7%8F%E5%90%88%E7%AE%A1%E7%90%86%E8%A8%88%E7%94%BB%E3%81%AE%E7%AD%96%E5%AE%9A%E3%81%AB%E3%81%82%E3%81%9F%E3%81%A3%E3%81%A6%E3%81%AE%E6%8C%87%E9%87%9D') [2016.8.26 確認]。
- 3) [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000425258.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000425258.pdf) [2016.8.26 確認]。
- 4) [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000287575.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000287575.pdf) [2016.8.26 確認]。
- 5) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/979.pdf#search='%E9%83%BD%E9%81%93%E5%BA%9C%E7%9C%8C%E3%81%BE%E3%81%A1%E3%83%BB%E3%81%B2%E3%81%A8%E3%83%BB%E3%81%97%E3%81%94%E3%81%A8%E5%89%B5%E7%94%9F%E7%B7%8F%E5%90%88%E6%88%A6%E7%95%A5%E5%8F%8A%E3%81%B3%E5%B8%82%E7%94%BA%E6%9D%91%E3%81%BE%E3%81%A1%E3%83%BB%E3%81%B2%E3%81%A8%E3%83%BB%E3%81%97%E3%81%94%E3%81%A8%E5%89%B5%E7%94%9F%E7%B7%8F%E5%90%88%E6%88%A6%E7%95%A5%E3%81%AE%E7%AD%96%E5%AE%9A%E3%81%AB%E3%81%A4%E3%81%84%E3%81%A6'> [2016.8.26 確認]。
- 6) [http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/chiouban\\_sougousenryaku/pdf/siryoku1.pdf#search='%E5%9C%B0%E6%96%B9%E7%89%88%E7%B7%8F%E5%90%88%E6%88%A6%E7%95%A5%E7%AD%96%E5%AE%9A%E3%81%AE%E3%81%9F%E3%82%81%E3%81%AE%E6%89%8B%E5%BC%95%E3%81%8D'](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/chiouban_sougousenryaku/pdf/siryoku1.pdf#search='%E5%9C%B0%E6%96%B9%E7%89%88%E7%B7%8F%E5%90%88%E6%88%A6%E7%95%A5%E7%AD%96%E5%AE%9A%E3%81%AE%E3%81%9F%E3%82%81%E3%81%AE%E6%89%8B%E5%BC%95%E3%81%8D') [2016.8.26 確認]。
- 7) 平成28年4月19日に、内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局が発表した「地方人口ビジョン及び地方版総合戦略の策定状況」(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/pdf/h28-04-19-sakuteijoukyou.pdf#search='%E4%BA%BA%E5%8F%A3%E3%83%93%E3%82%B8%E3%83%A7%E3%83%B3+%E7%AD%96%E5%AE%9A%E7%8A%B6%E6%B3%81'>) には、産官学金労言の参画状況等がまとめられている [2016.8.26 確認]。
- 8) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/pdf/h28-04-19-sakuteijoukyou.pdf#search='%E5%9C%B0%E6%96%B9%E4%BA%BA%E5%8F%A3%E3%83%93%E3%82%B8%E3%83%A7%E3%83%B3%E3%81%8A%E3%82%88%E3%81%B3%E5%9C%B0%E6%96%B'>

- 9%E7%89%88%E7%B7%8F%E5%90%88%E6%88%A6%E7%95%A5%E3%81%AE%E7%AD%96%E5%AE%9A%E7%8A%B6%E6%B3%81' [2016.8.26 確認]。
- 9) 例えば、田中は地域計画型総合計画について6つの類型に分けている [田中 2015:164]。
- 10) 例えば、第4次三郷市総合計画においては、市民意識調査、フォーラム、ワークショップ、三郷学講座、パブリックコメント手続(2回)、オープンハウス、団体ヒアリング、まちづくり委員会(審議会)などの市民参加が行われている [三郷市 2016a:348-349]。
- 11) 総務省統計局「第1回国勢調査時(大正9年)といま」[2014.10.1]。
- 12) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/ccrc/h27-07-22-sankou3.pdf#search='%E7%B7%8F%E5%90%88%E6%88%A6%E7%95%A5%E4%B8%8A%E4%B9%97%E3%81%9B+%E4%BA%A4%E4%BB%98%E9%87%91'> [2016.8.26 確認]。
- 13) [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000319788.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000319788.pdf) [2016.8.26 確認]。
- 14) 政策波及、相互参照、政策移転については、伊藤 [2010:250-254] を参照。なお、田口 [2010:139-170] は、公的や私的な政策参照など、政策参照の多様性について指摘している。
- 15) なお、「各自治体が独自性を発揮して、多様な計画体系が構築されること、その後は結果によって検証しながら体系の修正発展が実現されていくことを期待」する議論もある [廣瀬 2015:4]。
- 16) この記述については、第4次三郷市総合計画(基本構想、後期基本計画)を参照している [三郷市 2016:241,286]。
- 17) 複雑性、全体性については、秋吉 [2010:5] を参照。
- 18) [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000328098.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000328098.pdf) [2016.8.26 確認]。
- 19) もちろん、職員体制には、定数という職員数だけではなく、職員の質が求められる。職員を育てる人事戦略については、稲継 [2008]、稲継 [2011] を参照。
- 20) 金井 [2007] は、自治体の行政組織について行政の統制について述べているが、本稿では行政組織だけでなく議会組織も含めた自治体政府全体の統制を意味するため、行政統制という用語は用いていない。

## 参考文献

- 秋吉貴雄 [2010]「公共政策とは何か、公共政策学とは何か」秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉『公共政策学の基礎』、有斐閣。
- 天川晃 [1983]『広域行政と地方分権』ジュリスト総合特集『行政の転換期』、有斐閣。
- 飯尾潤 [2007]『日本の統治構造』、中央公論新社。
- 磯崎初仁 [2012]『自治体政策法務講義』、第一法規。
- 伊藤修一郎 [2010]「公共政策管理のシステム」秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉『公共政策学の基礎』、有斐閣。
- 稲継裕昭 [2008]『プロ公務員を育てる人事戦略—職員採用・人事異動・職員研修・人事評価—』、ぎょうせい。
- 稲継裕昭 [2011]『プロ公務員を育てる人事戦略 PART2—昇進制度・OJT・給与・非常勤職員—』、ぎょうせい。
- 大矢野修 [2015]「総合計画の原点としての「武蔵野市長期計画」」神原勝・大矢野修編著『総合計画の理論と実務—行財政縮小時代の自治体戦略—』、公人の友社。
- 岡崎晴輝 [2015]「市民自治の思考法Ⅱ」、山岡龍一・岡崎晴輝『市民の知識と実践』、放送大学教育振興会。
- 金井利之 [2007]「行政統制と自治体改革」磯崎初仁・金井利之・伊藤正次『ホーンブック地方自治』、北樹出版。
- 金井利之 [2012]「政策変容と政界再編・省庁再編」森田朗・金井利之『政策変容と制度設計—政界・省庁再編前後の行政』、ミネルヴァ書房。
- 金井利之 [2015]「地域にとって国家とは何か」山下祐介・金井利之『地方創生の正体—なぜ地域政策は失敗するのか』、筑摩書房。
- 金井利之 [2016]「禍福は糾える縄の如し—八重山教科書問題をめぐる政府間関係—」年報行政学 vol.51 (『沖縄をめぐる政府間関係』)、ぎょうせい。
- 神原勝 [2008]『自治・議会基本条例論—自治体運営の先端を拓く—』、公人の友社。
- 小森武史 [2015]「総合計画の原点としての「武蔵野市長期計画」」神原勝・大矢野修編著『「武蔵野市方式」の継承と発展—第5期長期計画にみる—』、公人の友社。
- 崎山昌廣 [2000]『地域学のすすめ—自治は「自知」から』、兵庫ジャーナル社。
- 佐藤徹 [2013]「行政経営システムにおける総合計画の構造と機能」、『地域政策研究』(高崎経済大学地域政策学会) vol.16-1。
- 田口一博 [2008]「自治体間の横の連携」森田朗・田口一博・金井利之編『分権改革の動態』(政治空間の変容と政策改革3)、東京大学出版会。
- 田中富雄 [2015]「地域計画型総合計画の現状と課題」『龍谷政策学論集』(龍谷大学政策学会) vol.4-2。
- 田村明 [1983]『都市ヨコハマをつくる』、中央公論社。
- 田村明 [1987]『まちづくりの発想』、岩波書店。
- 田村明 [1999]『まちづくりの実践』、岩波書店。
- 田村明 [2005]『まちづくりと景観』、岩波書店。
- 田村明 [2006a]『「市民の政府」論—「都市の時代」の自治体学』、生活社。
- 田村明 [2006b]『都市プランナー田村明の闘い—横浜〈市民の政府〉をめざして』、学芸出版社。
- 土山希美枝 [2016]「全総の軌と都市政策」『地方自治職員研修』 vol.682、公職研。
- 長野基 [2015]「日本の基礎自治体ガバナンスにおける無作為型市民参加の研究—事業評価における取組みを中心として—」日本政治学会『政治学におけるガバナンス論の現在』年報政治学 2014-II。
- 平岡和久 [2016]「国策と地方財政」『地方自治職員研修』 vol.682、公職研。
- 廣瀬克哉 [2015]「あらためて基本構想のあり方と議決の意義を考える—策定義務づけ廃止後も残る最上位計画としての位置づけ—」廣瀬克哉・自治体議会フォーラム『議会改革白書 2015年版』、生活社。

松下圭一 [1991]『政策型思考と政治』、東京大学出版会。

松下圭一編 [1986]『自治体の先端行政―現場からの政策開発』、学陽書房。

三郷市 [2016]『第4次三郷市総合計画後期基本計画』、三郷市。

宮本憲一 [2014]『戦後日本公害史論』、岩波書店。

村松岐夫 [1988]『地方自治』東京大学出版会。

森啓編 [1988]『市民文化と文化行政』、学陽書房。